



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

## *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law*

herausgegeben vom  
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur  
Freie Universität Berlin

Nr. 54

21.12.2009

Christian Calliess:

**Generationengerechtigkeit im Grundgesetz:  
Brauchen wir einen Artikel 20b GG?**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Dieser Beitrag ist eine schriftliche Stellungnahme im Rahmen der Öffentlichen Anhörung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung zum Generationengerechtigkeitsgesetz am 15. Oktober 2008.

## **Generationengerechtigkeit im Grundgesetz: Brauchen wir einen Artikel 20b GG?**

### **Inhaltsverzeichnis**

A. Zusammenfassende Thesen .....	3
B. Zu den Begrifflichkeiten (Frage A 2.) .....	6
I. Generationengerechtigkeit .....	6
II. Prinzip der Nachhaltigkeit .....	6
III. Ergebnis.....	8
C. Schutz der Generationengerechtigkeit im geltenden Verfassungsrecht? Brauchen wir einen neuen Art. 20b GG und Art. 109 Abs. 2 GG im Sinne des Antrags? (Frage A 6.) .....	9
I. Umweltstaatsprinzip, Art. 20a GG.....	9
II. Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG .....	9
III. Grundrechtliche Wirkungen zugunsten künftiger Generationen.....	10
IV. Kinderrechte (Frage A 7.) .....	11
V. Finanzverfassung, Staatsverschuldung und Generationengerechtigkeit .....	12
1. Grundlagen und Bezugspunkte .....	12
2. Haushaltswirtschaft des Bundes, Art. 109 Abs. 2 GG .....	15
3. Kreditbeschaffung, Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG .....	16
VI. Ergebnis .....	17
D. Bewertung und Perspektiven eines neuen Art. 20b GG und Art. 109 Abs. 2 GG im Sinne des Antrags (Fragen A 1. und 3.; C; D und E) .....	17
I. Allgemein: Wirkung von Staatzielbestimmungen (Frage A 3.) .....	17
II. Zum vorgeschlagenen Art. 109 Abs. 2 GG (Frage D 1. und E 1.) .....	19
1. Effektivität der Norm (Frage D 1.).....	19
2. Alternativen zum vorgeschlagenen Art. 109 Abs. 2 GG (Frage E 1.) .....	20
a) Änderung der Regelkreditgrenze in Art. 115 Abs. 1 S. 2 1. HS GG .....	20
aa) Absolutes Verschuldungsverbot.....	20
bb) Aufnahme einer Verschuldungsgrenze (Maastricht-Kriterien) ins GG .....	21

---

\* Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin sowie Inhaber einer Jean-Monnet-Professur für Europäische Integration.

cc) An der Schweizer „Schuldenbremse“ orientierte Lösungsmodelle .....	22
dd) Engere Fassung des Investitionsbegriffs.....	24
b) Einschränkungsoptionen bei zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aufgenommenen Krediten (Art. 115 Abs. 1 S. 2 2. HS GG) .....	25
c) Erweiterung des Kreises der Klagebefugten bei Überschreitung der Verschuldensgrenze .....	26
d) Verfahrensbezogene Änderungsoptionen .....	26
3. Ergebnis.....	28
III. Zum vorgeschlagenen Art. 20b GG .....	28
1. Effektivität der Norm (Frage A 1.).....	28
2. Alternativen zum vorgeschlagenen Art. 20b GG (Frage E 2.).....	28
a) Nachhaltigkeitsverträglichkeitsprüfung .....	28
b) Rat für nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsrat).....	29
c) Institutionelle Alternativen unterhalb der Verfassungsebene (Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitskontrollrat).....	33

## **A. Zusammenfassende Thesen**

**Die Thesen fassen die ausführlichen Erörterungen im nachfolgenden Text zusammen, so dass zur Konkretisierung und Begründung auf diesen verwiesen wird.**

1. Das mit dem Entwurf verfolgte Ziel, durch einen neuen Art. 20b GG die Generationengerechtigkeit im politischen Alltag verfassungsrechtlich zu stärken, ist grundsätzlich zu begrüßen. In der Einleitung des Entwurfs unter A. werden die diesbezüglichen Herausforderungen zutreffend dargestellt.

2. Abgesehen von der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG, die die staatlichen Institutionen auf „Umweltstaatlichkeit“ verpflichtet und insoweit die Komponente einer ökologischen Nachhaltigkeit im Interesse künftiger Generationen beinhaltet, fehlt es an verfassungsrechtlichen Vorschriften, die Generationengerechtigkeit im angestrebten umfassenden Sinne bewirken könnten. Damit ist aber zugleich gesagt, dass der in der Einleitung des Entwurfs unter A. auf S. 2 mit dem zweiten Spiegelstrich die „Ressourcen“ betreffende Mechanismus bereits von Art. 20a GG erfasst ist. Art. 20b GG stellt insoweit eine Doppelung dar, die man aber rechtlich unproblematisch als Lex Generalis, der Art. 20a GG als Lex Specialis vorgeht, ansehen kann.

3. Was den konkreten Wortlaut des vorgeschlagenen Art. 20b GG angeht, so besteht die Gefahr, dass es sich um eine symbolische Verfassungsänderung handelt, die nicht in der Lage ist, die angestrebte Hinwendung zu mehr Generationengerechtigkeit im politischen Prozess zu bewirken. Der im Entwurf in Art. 20b GG verwendete Begriff der „Interessen der künftigen Generationen“ ist ebenso wie derjenige der „Generationengerechtigkeit“ als Rechtsbegriff neu und nicht zuletzt deswegen noch sehr unbestimmt. Vor diesem Hintergrund sollte eine Neufassung von Art. 20b GG erwogen werden, die allein den in Politik und Wissenschaft bereits etablierten Begriff des „Prinzips der Nachhaltigkeit“ nutzt. Eine Norm, die geeignet ist, Nachhaltigkeit zu bewirken, umfasst die Interessen künftiger Generationen und kann daher als Ausdruck von Generationengerechtigkeit angesehen werden.

4. Gleichwohl bleibt Art. 20b GG sehr unbestimmt und ist damit kaum geeignet, dem Gesetzgeber als Staatsziel klare Direktiven zu vermitteln. Ähnlich verhält es sich freilich mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG und dem Umweltstaatsprinzip des Art. 20a GG.

5. Sollen Staatsziele nicht zu politisch-pathetischen, rechtlich aber wertlosen Proklamationen verkommen, müssen sie – entsprechend ihrem normativen Charakter als Verfassungsprinzipien – eine unmittelbare Verpflichtung zur politischen Befassung und Entscheidung auslösen. In diesem Rahmen hat allerdings der Abstraktionsgrad eines Ziels erhebliche Auswirkung auf die effektive Normativkraft einer Staatszielbestimmung. Mit Blick auf deren Verbindlichkeit kommt es also auf hinreichend präzise Formulierungen, die zumindest im Wege der Auslegung konkretisierbar sein müssen, an. Verfassungsnormen können die Staatsgewalten nur insoweit binden, als ihre Fassung bestimmt genug bzw. hinreichend bestimmbar ist, um eine Norm niederen Ranges daran zu messen.

6. Mit Blick auf die Komplexität des Themas Generationengerechtigkeit und die relative Offenheit des gleichwohl bestimmbaren Begriffs der Nachhaltigkeit (ein Begriffskern lässt sich ohne weiteres fixieren), ist Art. 20b GG in besonderem Maße auf eine prozedurale Umsetzung (also durch Institutionen und Verfahren) angewiesen.

7. Die prozedurale Umsetzung sollte durch einen mit Art. 20b GG einzuführenden Rat für nachhaltige Entwicklung und/oder durch eine verfassungsrechtliche Berücksichtigungspflicht des Nachhaltigkeitsprinzips bei allen staatlichen Maßnahmen (nach dem Vorbild von Art. 6 EG-Vertrag) gewährleistet werden. Solche Institutionen sind in rechtsvergleichender Perspektive auch aus anderen Ländern bekannt.

8. Vor dem Hintergrund der vorgenannten Einsichten, die durch meine untenstehenden Ausführungen konkretisiert werden, schlage ich folgenden Wortlaut für einen neuen Art. 20b GG vor:

***Art. 20b GG (Generationengerechtigkeit):***

*(1) Der Staat hat in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten. Die Erfordernisse des Prinzips der Nachhaltigkeit müssen bei der Festlegung und Durchführung aller staatlichen Politiken und Maßnahmen, insbesondere im Interesse künftiger Generationen berücksichtigt werden.*

*(2) Um das Prinzip der Nachhaltigkeit zu gewährleisten, wird ein unabhängiger Rat für nachhaltige Entwicklung eingerichtet, der Bundestag und Bundesrat auf Anfrage oder auf eigene Initiative unterstützt. Das Nähere regelt ein Gesetz.*

9. Sollte man sich nicht auf eine entsprechende Verfassungsänderung verständigen können, sollte dem Prinzip der Nachhaltigkeit zumindest in der Organisation von Legislative und Exekutive, etwa durch ein auf Nachhaltigkeit ausgerichtetes Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung, durchgeführt von einem (in Fortentwicklung des bekannten Normenkontrollrats) neu zu etablierenden Nachhaltigkeitskontrollrat, Rechnung getragen werden. Insoweit käme eine Änderung der Geschäftsordnungen, etwa der §§ 44 und 45 GGO der Bundesministerien, in Betracht. Freilich ist bei solchen internen Einrichtungen immer zu befürchten, dass diese in Öffentlichkeit und Politik zu wenig wahrgenommen werden, so dass ihre Empfehlungen im politischen Entscheidungsprozess allzu leicht ignoriert oder überspielt werden können.

10. Der neu vorgeschlagene Art. 109 Absatz 2 GG ist als Konkretisierung des Art. 20b GG für den Bereich der Finanzverfassung zu verstehen. Sein Ansatz ist mit Blick auf die unten dargestellten Defizite der geltenden Rechtslage zu begrüßen. Nicht von ungefähr gibt es im Kontext der Föderalismusreform II Reformvorschläge, die unter dem Stichwort „Schuldenbremse“ auch der Generationengerechtigkeit dienen.

11. Gleichwohl bleibt die Formulierung des vorgeschlagenen Art. 109 Abs. 2 GG zu unbestimmt und die Einbettung der Norm in eine Gesamtkonzeption zu schwach, um die Staatsverschuldung im Sinne der Generationengerechtigkeit effektiv zu begrenzen.

12. Vor diesem Hintergrund sind untenstehend mehrere Vorschläge unterbreitet worden, die das verfolgte Ziel der Begrenzung der Staatsverschuldung stärken könnten: Als Vorbild könnte die „Schweizer Schuldenbremse“ dienen. Ergänzend bzw. alternativ könnte die Staatsverschuldung durch Änderungen in Art. 115 GG sowie die Einführung einer 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat für den Fall, dass ein bestimmter Kreditrahmen überschritten wird, begrenzt werden.

## **B. Zu den Begrifflichkeiten (Frage A 2.)**

### **I. Generationengerechtigkeit**

Generationengerechtigkeit bedeutet ganz allgemein, niemanden aufgrund seiner Generationenzugehörigkeit, mithin aufgrund des Zeitpunktes seiner Geburt zu benachteiligen. Die Chancen zukünftiger (nachrückender) Generationen auf Befriedigung der eigenen Interessen müssen mindestens genauso groß sein wie diejenigen der heutigen (ihnen vorangegangenen) Generationen. Generationengerechtigkeit läuft somit auf eine gerechte Aufteilung der Lasten und Gewinne zwischen den Generationen hinaus.

Auf der Zeitachse kann dabei wie folgt unterschieden werden: *Temporale* Generationengerechtigkeit umfasst die Gerechtigkeit zwischen jungen, älteren und alten bereits lebenden Menschen. Im Kontext der *intertemporalen* Generationengerechtigkeit wird darüber hinaus nach der Gerechtigkeit zwischen heute und zukünftig lebenden Menschen gefragt.

### **II. Prinzip der Nachhaltigkeit**

Der Begriff der Nachhaltigkeit entstammt der sächsischen Forstwirtschaft des frühen 18. Jahrhunderts. Sein „Erfinder“, Hans Carl von Carlowitz (1640-1714), kritisierte in seinem Werk *Sylvicultura Oeconomica* die übermäßige Abholzung von Wäldern, „um Geld daraus zu lösen, ohne zu bedenken [...] wo ihre Nachkommen Holz hernehmen sollen“. Daraus folgend forderte Carlowitz eine nachhaltige Waldnutzung im Sinne eines Fließgleichgewichts, also nur so viel Holz zu nutzen, wie wieder nachwachsen kann. Auf dieser Grundlage sollte der Wald den nachrückenden Generationen erhalten bleiben.

In diesem Kontext setzt das Konzept der Nachhaltigkeit den Fokus auf ökologische Generationengerechtigkeit. Das Begriffsverständnis von heute baut auf diesem engen Terminus auf. Demnach steht Nachhaltigkeit für die langfristige Sicherung natürlicher Ressourcen durch vorausschauende Planung, Pflege und Bewirtschaftung. Alternativ werden unter anderen die Begriffe dauerhaft-umweltgerecht, beständig oder zukunftsfähig verwendet. Die weitgehend anerkannten Managementregeln der Enquête-Kommission des Bundestages

geben die inhaltliche Tragweite des ökologischen Nachhaltigkeitsverständnisses wieder, wonach

- die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen deren Regenerationsrate nicht überschreiten darf,
- nicht erneuerbare Ressourcen nur soweit genutzt werden sollen, dass auch nachrückende Generationen potentiell über diese verfügen können, was entweder eine steigende Produktivität oder die Entwicklung eines physisch und funktionell gleichwertigen Ersatzes voraussetzt,
- Stoffeinträge sich quantitativ und qualitativ an der Belastbarkeit der Umweltmedien orientieren müssen,
- das Zeitmaß menschlicher Einträge bzw. Eingriffe in ausgewogenem Verhältnis zum Zeitmaß der natürlichen Prozesse stehen soll,
- sowie wesentliche Eingriffe in Natur und Umwelt primär zu vermeiden, sekundär zu kompensieren und restituieren sind.

In der Wissenschaft wird „nachhaltig“ oftmals als Übersetzung des englischen Wortes *sustainable* und dieses wiederum als Abwandlung von *sustainable development* verstanden. Den Begriff des *sustainable development* hat die Brundtland-Kommission in ihrem abschließenden Bericht von 1987 definiert als eine „Entwicklung, die den gegenwärtigen Bedarf zu decken vermag, ohne gleichzeitig späteren Generationen die Möglichkeit zur Deckung des ihren zu verbauen“. Dieses Begriffsverständnis umfasst unter anderem auch die folgenden zentralen Prinzipien:

- Das Recht auf Wirtschaftswachstum,
- fairen Zugang zu Ressourcen und Erhöhung des Bildungsstandards,
- die Idee der zukunftsverträglichen Verteilung im Hinblick auf nachrückende Generationen,
- die Idee der Begrenztheit der Tragfähigkeit der Ökosysteme.

Aus Sicht der Brundtland-Kommission soll ein solches *sustainable development* durch die Bewahrung der Umwelt aus Gründen der intergenerationellen Gerechtigkeit, den interstaatlichen Ausgleich zwischen reichen und armen Ländern sowie die Gewährleistung politischer Partizipation erzielt werden. Neben intergenerationeller wird also auch intragenerationelle Gerechtigkeit eingefordert. Im Vergleich zur engen Bedeutung des 18. Jahrhunderts führt das weite Nachhaltigkeitsverständnis somit wirtschaftliche, soziale und

ökologische Ansprüche zusammen, ohne eine Rangfolge festzulegen. Alle drei Aspekte sollen vielmehr gleichrangig nebeneinander stehen.

Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist im Unterschied zu den anderen im Entwurf eines Art. 20b GG genannten Begriffen im Recht bereits etabliert. Verfassungsrechtlich ist es als Optimierungsgebot in der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG verankert, derzufolge den staatlichen Institutionen bereits jetzt ausdrücklich aufgegeben ist, „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen“ zu schützen. Auf einfachgesetzlicher Ebene finden sich ebenfalls zahlreiche Vorschriften, die die Nachhaltigkeit fördern, allerdings auf spezifische, zumeist dem Umwelt- und Ressourcenschutz zugeordnete Gebiete begrenzt sind. Genannt seien an dieser Stelle nur §§ 1 Nr. 1, 11 BWaldG; §§ 1 Abs. 2, 22 BJagdG; §§ 1a, 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 WHG; §§ 1 Nr. 2, 2 Abs. 1 Nr. 3, 4, § 5 BNatSchG, ferner § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB sowie § 1 Abs. 2 S. 1 ROG. Auf EU-Ebene ist das Nachhaltigkeitsprinzip insbesondere in der Präambel des EG-Vertrags, in Art. 2 EUV sowie Art. 2, 6 und 174 EGV verankert. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Querschnitts- bzw. Integrationsklausel des Art. 6 EGV, die zur Einbeziehung von Umweltbelangen in alle umweltexternen Maßnahmen der EU insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet.

### **III. Ergebnis**

Der im Entwurf in Art. 20b GG und Art. 109 Abs. 2 GG verwendete Begriff der „Interessen der künftigen Generationen“ ist ebenso wie derjenige der „Generationengerechtigkeit“ als Rechtsbegriff neu und nicht zuletzt deswegen noch sehr unbestimmt. Vor diesem Hintergrund sollte eine Neufassung von Art. 20b GG bzw. Art. 109 Abs. 2 GG allein den in Politik und Wissenschaft bereits etablierten Begriff des „Prinzips der Nachhaltigkeit“ nutzen. Nachhaltigkeit wird ganz überwiegend als ein Mittel zur Erreichung von Generationengerechtigkeit betrachtet. Deshalb wird eine Norm, die geeignet ist, Nachhaltigkeit zu bewirken, auch als geeignet zur Förderung von Generationengerechtigkeit angesehen. Sinnvoll erscheint es daher, den Satzteil „... und die Interessen künftiger Generationen zu schützen“ in Art. 20b GG zu streichen und in Art. 109 Abs. 2 GG ebenso zu verfahren.

Art. 20b Abs. 1 S. 1 GG würde dann wie folgt lauten:

*(1) Der Staat hat in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten.*

## **C. Schutz der Generationengerechtigkeit im geltenden Verfassungsrecht? Brauchen wir einen neuen Art. 20b GG und Art. 109 Abs. 2 GG im Sinne des Antrags? (Frage A 6.)**

### **I. Umweltstaatsprinzip, Art. 20a GG**

Ausdrücklich findet sich das Prinzip der Verantwortlichkeit für künftige Generationen im Grundgesetz nur in Art. 20a GG. Hiernach sollen die natürlichen Lebensgrundlagen so geschützt werden, dass sie auch künftigen Generationen erhalten bleiben. Die in dieser Formulierung enthaltene Zukunftsverantwortung ist Ausdruck des Nachhaltigkeitsprinzips, mit ihr nimmt Art. 20a GG Bezug auf das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung. Vereinzelt wird behauptet, dass auch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung vom Wortlaut erfasst sei, da sich das Umweltstaatsziel nur effektiv verwirklichen lasse, wenn Ökologie, Ökonomie und Soziales im Sinne der Nachhaltigkeit in Einklang gebracht würden. Jedoch bietet der Wortlaut des Art. 20a GG hierfür keinen Anhaltspunkt, vielmehr spricht die ausdrückliche Beschränkung der Norm auf natürliche Lebensgrundlagen gerade gegen eine solche weite Interpretation. Art. 20a GG ist deshalb nach überwiegender Ansicht auf ökologische Nachhaltigkeit und damit auf den Bereich des Umweltschutzes reduziert. Die Norm ist demnach nicht geeignet, Generationengerechtigkeit in umweltexternen Bereichen zu erreichen.

Festzuhalten bleibt, dass Art. 20a GG – begrenzt auf den Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit – gute Ansätze für eine generationengerechte Politik enthält, die praktische Umsetzung jedoch erheblichen Mängeln unterliegt. Der Grund hierfür liegt nicht in der materiellen Fassung der Norm, die durchaus konkretisierbar ist, sondern beruht auf institutionellen Schwachstellen, insbesondere der Gegenwartsbezogenheit der Entscheidungsträger. Hier bedarf es Reformen, um sicherzustellen, dass der Gesetzgeber die notwendigen Entscheidungen trifft, um Interessen künftiger Generationen besser zu schützen.

### **II. Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG**

Teilweise wird mit verschiedenen Ansatzpunkten vertreten, dass dem Sozialstaatsprinzip eine geeignete Grundlage zu entnehmen sei, um zumindest partiell Generationengerechtigkeit herzustellen:

- Die sozialstaatliche Verpflichtung zur Daseinsvorsorge schließe die Aufgabe mit ein, durch weitsichtige Entscheidungen in der Gegenwart für das Dasein in der Zukunft zu

- sorgen. Daraus wird gefolgert, dass der Staat, insbesondere der Gesetzgeber, aufgerufen sei, sein Handeln auch am Wohl zukünftiger Menschen auszurichten. Allerdings seien dem Sozialstaatsprinzip darüber hinausgehende Verpflichtungen nicht zu entnehmen.
- Bei der Gewährleistung sozialer Mindeststandards müsse der Sozialstaat sicherstellen, dass die finanziellen Mittel, die zu seinem Bestehen erforderlich sind, durch Steuern oder Abgaben erhoben werden. Sozialstaatliche Garantien setzen folglich die Funktionsfähigkeit und das Wachstum der Wirtschaft voraus. Dies sei auch eine Erkenntnis der Nachhaltigen Entwicklung, weshalb Art. 20 Abs. 1 GG ein gewisser Bezug zur Nachhaltigen Entwicklung nicht abgesprochen werden könne.
  - Dem Sozialstaatsprinzip wird der Auftrag zur Schaffung sozialer Sicherungssysteme entnommen. Davon ausgehend wird argumentiert, dass das Sozialstaatsprinzip auf diese Weise zur intergenerationellen Gerechtigkeit beitrage.
  - Detailliert wird die Frage behandelt, ob das Sozialstaatsprinzip als materielle Ausprägung der Nachhaltigen Entwicklung angesehen werden kann. Maßgeblich sei, ob das Sozialstaatsprinzip die zukunftsgerechte Ausgestaltung der Sozialversicherung gebiete. Teilweise wird dies mit dem Argument bejaht, die Sozialstaatsklausel fordere die materiellen Lebensverhältnisse der Enkel ebenso zu bedenken wie die der heute Lebenden. Das Staatsziel fordere all jene Reformen, die erforderlich seien, um Rechtsordnung und Institutionen auch in Zukunft funktionsfähig zu erhalten.

Demgegenüber ist zu bedenken, dass das Sozialstaatsprinzip viel zu unbestimmt ist, um daraus in die Zukunft reichende Lösungen im Sinne von Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit ableiten zu können. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Herstellung intergenerationeller Ausgewogenheit in den Sozialversicherungen ist dem Prinzip demnach nicht zu entnehmen. Insoweit ist zu bedenken, dass das Sozialstaatsprinzip keine genauen Vorgaben enthält, sondern dem Gesetzgeber, der es ausgestalten muss, einen weiten Spielraum zur Verwirklichung sozialer Ziele belässt. Eine justiziable Handlungsverpflichtung des Gesetzgebers entsteht erst dann, wenn die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein der Bürger nicht mehr gewährleistet sind. Deshalb kann das Sozialstaatsprinzip nicht als verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt für das Konzept der nachhaltigen Entwicklung (und damit für Generationengerechtigkeit) angesehen werden.

### **III. Grundrechtliche Wirkungen zugunsten künftiger Generationen**

Schließlich bestehen in der Literatur Ansätze, aus den Grundrechten staatliche Pflichten zum Schutz künftiger Menschen abzuleiten. Für das diesbezügliche Bestehen objektiver Schutzpflichten soll es nicht darauf ankommen, ob ein subjektiver Anspruch auf ein bestimmtes Handeln bestehe, sondern allein darauf, ob ein geschütztes Gut irgendeines Menschen gefährdet sei. Unerheblich sei, ob das gefährdete Gut einem bestimmten Menschen zuzuordnen ist.

Künftige Generationen sind nach ganz überwiegender Ansicht jedoch nicht durch die Grundrechte geschützt: Zunächst handelt es sich ihnen nicht um „gegenwärtig Lebende“, sondern um „künftig Lebende“. Die Grundrechte sollen aber nach ihrem Wortlaut und ihrem Sinn und Zweck bestehendes Leben schützen. Soweit künftige Generationen noch nicht gezeugt wurden, kann ihnen somit kein Grundrechtsschutz zukommen. Darüber hinaus steht das Recht auf Leben „menschlichen Individuen“ zu. Soweit künftige Generationen noch nicht gezeugt wurden, sind sie eine in ihrer Anzahl unbestimmte Gruppe. Der Einzelne ist (noch) nicht individualisierbar. Auch steht noch nicht fest, ob Teile dieses Kollektivs überhaupt zu einem Individuum heranreifen werden. Es hängt vielmehr vom Zufall ab, ob sich ein bestimmtes Leben entwickeln wird oder nicht. Im Ergebnis sind künftige Generationen zu unbestimmt, um dem Schutz eines auf Individuen ausgerichteten Grundrechts zu unterfallen. Somit sind auch Ansätze, die Generationengerechtigkeit über Art. 3 Abs. 1 GG bewirken, mithin den allgemeinen Gleichheitssatz „in die Zeit“ verlängern wollen, grundrechtsdogmatisch nicht überzeugend.

#### **IV. Kinderrechte (Frage A 7.)**

Anders als künftig lebende Menschen, die nur in Ausnahmefällen unter den Schutz des Grundgesetzes fallen, enthält die Verfassung zahlreiche Regelungen, die Minderjährigen zugute kommen. Soweit Grundrechte allen Menschen unabhängig von bestimmten Eigenschaften zustehen, berechtigen sie auch Kinder. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um kinderspezifische Rechte, die der besonderen Pflege- und Schutzbedürftigkeit Minderjähriger Rechnung tragen. Vielmehr sind Grundrechte subjektive Rechte, die Freiheiten oder Schutz garantieren, derer jeder Mensch, unabhängig von Alter oder geistiger Entwicklung, zur Entfaltung seiner Persönlichkeit bedarf.

Darüber hinaus hat das BVerfG den Grundrechten Rechte entnommen, die insbesondere Kindern zustehen. Aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG hat das BVerfG das Recht des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung gefolgert. Im konkreten Fall wurde das Recht zwar einem Erwachsenen zugesprochen, jedoch kommt es gleichermaßen Minderjährigen zugute. Abgelehnt hat das BVerfG dagegen den eigenständigen Schutz des werdenden Kindes nach Art. 6 Abs. 4 GG. Allein die werdende Mutter ist danach subjektiv berechtigt. Im April 2008 hat das Gericht darüber hinaus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG ein subjektives Recht des Kindes auf Pflege und Erziehung durch seine Eltern entnommen. Die den Eltern auferlegte Pflicht zur Pflege und Erziehung ihres Kindes bestehe nicht allein dem Staat, sondern auch dem Kind gegenüber. Dieser Elternpflicht korrespondiere das Recht des Kindes auf Pflege und Erziehung durch seine Eltern, das in der elterlichen Verantwortung seinen Grund finde und damit von Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG geschützt werde. Mit dieser Entscheidung ist das BVerfG der zunehmend geforderten Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung zuvorgekommen. Die ausdrückliche Nennung dieses Kinderrechts in der Verfassung hätte zwar klarstellende Wirkung, würde in materieller Hinsicht aber keine Veränderung bewirken. Deshalb erscheint anders als beim Schutz künftiger Generationen eine Grundgesetzänderung in Hinblick auf Kinderrechte nicht erforderlich.

## **V. Finanzverfassung, Staatsverschuldung und Generationengerechtigkeit**

### **1. Grundlagen und Bezugspunkte**

Hinsichtlich der unter den Oberbegriff der Finanzpolitik fassbaren Einnahmen- und Ausgabenpolitik einschließlich des Schuldenmanagements ist das Thema der Generationengerechtigkeit von grundlegender Bedeutung. Eine gerechte Finanzpolitik hat, allgemein ausgedrückt, die Chancen nachrückender Generationen auf Befriedigung ihrer Bedürfnisse mindestens so groß zu halten wie die der für die Finanzpolitik verantwortlichen Generation. Im Einzelnen erfordert dies, was die Einnahmen- und Ausgabenpolitik angeht, vor allem die grundsätzliche Finanzierung von Ausgaben der öffentlichen Hand durch die nutznießende Generation und ein Verbot ungerechtfertigter Rückgriffe auf Leistungen und Ressourcen nachrückender Generationen, die Konstanthaltung bzw. den Ausbau des vorhandenen Sachkapitals und die Stabilität des Geldwertes. Allgemeine Voraussetzung dafür ist die ökonomisch effiziente Nutzung öffentlicher Mittel. Kommt es in Zeiten schwächerer Wirtschaftskonjunktur zu einer erhöhten Schuldenaufnahme, um das Erreichen von Zielen wie

Wachstum und Vollbeschäftigung zu erleichtern, so ist sicherzustellen, dass die von nachfolgenden Generationen zu übernehmende Schuldenlast moderat und nur vorübergehend anwächst. In Zeiten starker Konjunktur sind die Schulden zurückzuführen.

Das Haushaltsrecht weist insofern einen unmittelbaren und umfassenden Bezug zu den Themen Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit auf. In besonderem Maße gefährdet die Problematik der zunehmenden Staatsverschuldung und der Verschiebung von Finanzierungslasten die Gewährleistung einer generationengerechten wirtschaftlichen Entwicklung. Durch öffentliche Verschuldung entstehen Lasten für nachrückende Generationen, die sich durch Zinsen und Zinseszinsen stetig erhöhen. Diese schränken die zukünftigen Handlungsspielräume der öffentlichen Hand ein und verhindern somit zugunsten der nachrückenden Generationen notwendige oder wünschenswerte Projekte.

Nur vereinzelt wird diese potentiell generationenungerechte Wirkung staatlicher Verschuldung bestritten und vorgebracht, Staatsverschuldung bedeute lediglich eine Verschiebung von Aktiv- und Passivposten innerhalb einer Generation. Teilweise wird auch angenommen, die Aufnahme von Krediten verschiebe zwar die notwendige Steuererhebung zur Tilgung der Kredite von der Gegenwart in die Zukunft, habe aber keinen Einfluss auf den Barwert des Steueraufkommens. Diese These wird damit begründet, dass Kreditaufnahmen in der Ausgangsperiode das verfügbare Einkommen erhöhen, so dass aus den Sparerträgen und ggf. der Auflösung der so gebildeten Ersparnisse die zukünftigen erhöhten Steuerzahlungen finanziert werden könnten. Dabei wird allerdings davon ausgegangen, dass die höhere Steuerbelastung stets durch die Hinterlassung höherer Vermögen/Erbschaften an nachfolgende Generationen kompensiert werde, was keineswegs der Realität entsprechen muss. Auch Einkommensunsicherheiten und ähnliche nicht vorhersehbaren Faktoren bleiben unberücksichtigt. Es dürfte nicht zu bezweifeln sein, dass aufgrund des Erwachsenens eines zukünftigen Rückzahlungsanspruchs bei jeder neuen staatlichen Kreditaufnahme eine zusätzliche Belastung für künftige Generationen durch die zur Tilgung des Schuldenstandes erforderlichen Steuerbelastungen entsteht, so dass es zu einer realen Verschiebung von Steuerlasten auf die spätere Generation kommt.

Es muss also von einer dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechenden Verengung künftiger Finanzierungsspielräume durch eine steigende Staatsverschuldung ausgegangen werden, jedenfalls wenn die Zinslasten stärker anwachsen als die

Einkommenssteigerungen infolge des Wirtschaftswachstums. Zu befürchten ist, dass wachsenden staatlichen Schuldenständen und Zinsbelastungen mittelfristig oder langfristig nur mit erheblichen Steuererhöhungen entgegengesteuert werden kann, was zu einer Schmälerung der Kaufkraft und des Lebensstandards nachfolgender Steuerzahler sowie zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten und Wachstumsverlusten führt. Es besteht aber, trotz zunehmender Kritik am keynesianischen Modell antizyklischer Finanzpolitik, weitgehend Einigkeit über die Zweckmäßigkeit der Praxis, konjunkturbedingte Steuerdefizite und Mehrausgaben nicht sofort durch Einsparungen zu kompensieren, sondern konjunkturell bedingte Haushaltslücken zunächst durch zusätzliche Kreditaufnahmen zu finanzieren, um den Wirtschaftssubjekten in Zeiten ohnehin stagnierenden oder negativen Wachstums nicht zusätzlich Kaufkraft zu entziehen. Die Problematik eines solchen Vorgehens liegt allerdings darin, dass im Interesse der Stabilität wirtschaftlicher Verhältnisse und der Generationengerechtigkeit sichergestellt werden muss, dass in den folgenden Zeiten günstigerer wirtschaftlicher Entwicklung die zusätzlich aufgetürmten Schuldenlasten wieder zurückgeführt werden.

Das Grundgesetz und zahlreiche einfachgesetzliche Regelungen enthalten bereits in ihrer gegenwärtigen Fassung zumindest andeutungsweise Regelungen bezüglich der generationengerechten Gestaltung der Finanzpolitik. Die Praxis zeigt jedoch, dass diese nicht ausreichen, um Generationengerechtigkeit zu gewährleisten. Dies äußert sich vor allem in der ausufernden und immer wieder gegen Verfassungsvorgaben verstoßenden Verschuldenspolitik von Bund und Ländern. Einzelne Normen der gegenwärtigen Finanzverfassung werden überdehnt und das in Art. 115 Abs. 1 GG vorgesehene Regel-Ausnahme-Verhältnis, wonach die Kreditaufnahme betragsmäßig die veranschlagten Ausgaben für Investitionen regelmäßig nicht übersteigen darf, nahezu ins Gegenteil verkehrt. Mit dem Aufbau neuer Schulden geht auch die Veräußerung von Vermögenswerten einher, wobei die entsprechenden Erlöse jedoch regelmäßig nicht zur Schuldentilgung verwendet werden.

Zu der offenen Verschuldung treten die sog. impliziten Schulden. Darunter sind voraussagbare zukünftige Belastungen des Haushalts, vor allem Versorgungsansprüche der Beamten und Ansprüche an die umlagenfinanzierten Sozialversicherungen zu verstehen. Defizite der Sozialversicherung und die zu deren Abdeckung erforderlichen laufenden Zuschüsse aus Steuermitteln sind ein wesentlicher Grund für die aufgelaufene

Staatsverschuldung, durch die nachfolgende Generationen schwer belastet werden. Hinsichtlich der Generationengerechtigkeit und der zu ihrer Gewährleistung wünschenswerten Transparenz ist insbesondere problematisch, dass die impliziten Schulden in der Darstellung der staatlichen Haushalte nicht in Erscheinung treten.

## **2. Haushaltswirtschaft des Bundes, Art. 109 Abs. 2 GG**

Art. 109 Abs. 2 GG verpflichtet Bund und Länder, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Der Verfassungsbegriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entspricht der einfachgesetzlichen Definition in § 1 S. 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Hiernach müssen staatliche Maßnahmen gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und zu einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem Wirtschaftswachstum beitragen. Bei der Beurteilung dieser Ziele kommen Regierung und Gesetzgebung ein weiter finanz- und wirtschaftspolitischer Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Daraus kann gefolgert werden, dass Art. 109 Abs. 2 GG eine zukunftsfähige staatliche Finanzpolitik fordert.

Stellt man Art. 109 Abs. 2 GG in Zusammenhang mit Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG, so ist auch die staatliche Kreditpolitik an die Erfordernisse des gesamtsstaatlichen Gleichgewichts gebunden. Danach soll der Staat in Zeiten der Rezession zur Ankurbelung der Konjunktur Geld ausgeben, während er in Phasen des Aufschwungs laufende Kredite zurückzahlen und Rücklagen für schlechte Zeiten bilden soll. Insoweit kann der Artikel als geeignet angesehen werden, für einen ausgeglichenen Haushalt zu sorgen und dadurch zur Generationengerechtigkeit beizutragen.

Andererseits erlaubt Art. 109 Abs. 2 GG Kreditaufnahmen, was zur Folge hat, dass Staatsschulden akkumuliert werden. Dies wiederum steht dem Prinzip der Generationengerechtigkeit entgegen, weil künftige Generationen die Schulden abtragen müssen und dadurch in ihrer Gestaltungsfreiheit beschränkt werden. Zwar wird vertreten, dass sich Art. 109 Abs. 2 GG eine absolute Verschuldungsgrenze entnehmen lasse, die erreicht sei, wenn die bestehenden Schulden oder weitere Kreditaufnahmen den finanziellen Handlungsspielraum des Staates beschränken. Allerdings fordert Art. 109 Abs. 2 GG über nachhaltiges Wirtschaftswachstum hinaus keine generationengerechte Wirtschaftspolitik oder

gar einen ausgeglichenen Haushalt zum Ende einer jeweiligen Legislaturperiode. Deshalb ist der Artikel nicht geeignet, Generationengerechtigkeit zu bewirken. Art. 109 Abs. 2 GG lässt sich aufgrund des Rekurses auf den unbestimmten Rechtsbegriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts keine bestimmte Aussage über die Lastenverteilung zwischen Generationen entnehmen. Darüber hinaus erschöpft sich die Rechtsfolge des Art. 109 Abs. 2 GG in der Anordnung, dass Einnahmen- und Ausgabenpolitik auf ihre gesamtwirtschaftlichen Folgen zu prüfen sind.

### **3. Kreditbeschaffung, Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG**

Die staatliche Kreditaufnahme in der Gegenwart führt zu finanziellen Belastungen für die Bürger in der Zukunft, da Steuern zur Tilgung der aufgenommenen Kredite erhoben werden müssen. Dadurch wird der Entscheidungsspielraum künftiger Generationen begrenzt und wirtschaftlicher und sozialer Wohlstand in der Zukunft präjudiziert. Aus Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS. 1 GG folgt, dass Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Dies bedeutet, dass in wirtschaftlichen Normallagen die Nettokreditaufnahme gering ausfallen muss und eine bestehende Verschuldung abzubauen ist. Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG zielt deshalb auf die Begrenzung der zulässigen Staatsverschuldung. Sinn und Zweck der Norm ist es, künftige Generationen vor übermäßigen Schuldenlasten zu schützen und ihren Entscheidungsspielraum nicht zu verringern. Nach verbreiteter Ansicht liegt der Vorschrift deshalb der Gedanke der Nachhaltigen Entwicklung zugrunde.

Zu offen ist in Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG jedoch der Begriff der Investition. Insbesondere ist problematisch, dass der Haushaltsgesetzgeber, der durch die Vorschrift in seinem Handeln begrenzt werden soll, den genauen Inhalt der Investitionen selbst definieren kann. Gemäß Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS. 2 GG ist die Bindung der Kreditaufnahme an Investitionen überdies gänzlich aufgehoben, wenn Kredite zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich sind. Wie auch im Kontext des Art. 109 Abs. 2 GG eröffnet der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erhebliche Einschätzungs- und Beurteilungsspielräume, die nach Ansicht des BVerfG nur von der Nachvollziehbarkeit und der Vertretbarkeit begrenzt werden.

Festzuhalten ist deshalb, dass Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG in Verbindung mit Art. 109 Abs. 2 GG zwar den Gedanken der Nachhaltigkeit für das Haushaltsrecht enthält, dieser in der Praxis aber nicht umgesetzt wird. Der Bundesrechnungshof geht deshalb davon aus, dass die Obergrenze der Neuverschuldung in der Praxis unwirksam ist. Somit ist auch Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG nach gängiger Praxis nicht geeignet, eine nachhaltige Finanzpolitik zu gewährleisten.

## **VI. Ergebnis**

Regelungen, die Bezüge zur Generationengerechtigkeit aufweisen können, finden sich in den Artikeln 20a GG, Art. 20 GG, in der Finanzverfassung (Art. 109 Abs. 2 GG, 110 Abs. 1 S. 2 GG, 115 Abs. 1 S. 2 GG) sowie in den Grundrechten. Während Art. 20a GG als grundsätzlich geeignet angesehen werden kann, ökologische Nachhaltigkeit zu gewährleisten, können Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG das ursprüngliche Ziel eines ausgeglichenen Haushalts in der Praxis nicht erreichen. Allen übrigen Artikeln, insbesondere den Grundrechten, muss die Eignung zur Herbeiführung von Generationengerechtigkeit aus den genannten Gründen abgesprochen werden.

## **D. Bewertung und Perspektiven eines neuen Art. 20b GG und Art. 109 Abs. 2 GG im Sinne des Antrags (Fragen A 1. und 3.; C; D und E)**

### **I. Allgemein: Wirkung von Staatszielbestimmungen (Frage A 3.)**

Staatsziele sind objektiv-rechtliche Verfassungsnormen mit Bindungswirkung für die öffentliche Gewalt, die sich insoweit aus der Abgrenzung zu subjektiv-rechtlichen Verfassungsnormen, aus denen unmittelbar individuelle Rechte Einzelner abgeleitet werden können, definieren. So gesehen sind Staatszielbestimmungen Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben in Form von sachlich umschriebenen Zielen vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur sind Staatszielbestimmungen hinsichtlich ihrer normtheoretischen Struktur als Finalprogramme und Prinzipien gekennzeichnet worden. In diesem Sinne sind sie Optimierungsgebote, die möglichst weitgehend verwirklicht werden sollen. Zielkonflikte werden in der Folge über die Grundsätze der Prinzipienkollision gelöst, wobei die Instrumente der Gewichtung und Abwägung eine entscheidende Rolle spielen. Als zu optimierende Prinzipien legen Staatsziele nicht den Weg oder die Mittel der Zielverwirklichung fest, sondern überlassen die erforderliche Abwägung sowie die Wahl der Instrumente den zuständigen staatlichen Stellen, insbesondere dem Gesetzgeber.

Insoweit ist umstritten, ob Staatszielbestimmungen die staatliche Gewalt, insbesondere den Gesetzgeber zum konkreten Tätigwerden verpflichten. Sollen Staatsziele nicht zu politisch-pathetischen, rechtlich aber wertlosen Proklamationen verkommen, müssen sie – entsprechend ihrem normativen Charakter als Verfassungsprinzipien – einen unmittelbaren Zwang zur politischen Befassung und Entscheidung auslösen. In diesem Rahmen hat allerdings der Abstraktionsgrad eines Ziels erhebliche Auswirkung auf die effektive Normativkraft einer Staatszielbestimmung. Mit Blick auf deren Verbindlichkeit kommt es also auf hinreichend präzise Formulierungen an, die zumindest im Wege der Auslegung konkretisierbar sein müssen. Verfassungsnormen können die Staatsgewalten nur insoweit binden, als ihre Fassung bestimmt genug bzw. hinreichend bestimmbar ist, um eine Norm niederen Ranges daran zu messen.

Die Bindungswirkungen von Staatszielbestimmungen unterscheiden sich je nach betroffener Staatsgewalt. Der Gesetzgeber hat den im jeweiligen Staatsziel verankerten Gestaltungsauftrag im Rahmen seiner Konkretisierungsbefugnis zu aktualisieren, indem er deren Zielbereich und deren Zielverwirklichung mit Blick auf die verfassungsrechtlichen, insbesondere den durch die Grundrechte gezogenen Grenzen, genauer fasst und zur Lösung von Zielkonflikten Abwägungskriterien und vollziehbare Rechtsnormen entwickelt. Staatsziele müssen vom Gesetzgeber durch ein Verfahren konkretisiert werden, das der den Staatszielen immanenten Optimierungsaufgabe gerecht wird. Hierbei hat der Gesetzgeber den verbindlichen Zielkern des Staatsziels und eines im Hinblick darauf bestehenden Untermaßverbotes zu beachten.

Der Exekutive wird das jeweilige Staatsziel grundsätzlich durch die Konkretisierungen des Gesetzgebers auf einer niedrigeren Abstraktionsebene vermittelt. Dabei hat die Verwaltung

auf der einen Seite einen gewissen Spielraum bei der weiteren Konkretisierung durch eigene Normsetzung. Auf der anderen Seite ist sie gehalten, die Gesetze in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Zielvorgaben auszulegen und Ermessensentscheidungen unter Berücksichtigung der Staatszielbestimmungen zu treffen. Die Gerichte schließlich haben Staatszielbestimmungen sowohl bei der Auslegung des einfachen Rechts als auch bei der Interpretation von Verfassungsrecht zu berücksichtigen. Die effektive Durchsetzung von Verfassungsnormen gegenüber dem Gesetzgeber stellt die Kontrolle durch die Verfassungsgerichtsbarkeit dar. Insofern bestehen zwei Kontrollansätze: Zum einen können Staatszielbestimmungen als Maßstab und Grenze konkreter Normen im Rahmen der konkreten Normenkontrolle (Frage: Steht das Gesetz im Einklang mit den Vorgaben der Staatszielbestimmung?) herangezogen werden. Zum anderen können sie als Handlungsgebote für den Gesetzgeber (Frage: Verpflichtet die Staatszielbestimmung den Gesetzgeber zu einem Tätigwerden?) wirken. Bleibt der Gesetzgeber untätig, obwohl offensichtlicher Handlungsbedarf besteht und verletzt er das erwähnte – dem Zielkern korrespondierende – Untermaßverbot, so kann dies zu einer Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen führen.

## **II. Zum vorgeschlagenen Art. 109 Abs. 2 GG (Frage D 1. und E 1.)**

### **1. Effektivität der Norm (Frage D 1.)**

Bei den im Antrag zu Art. 109 Abs. 2 GG vorgeschlagenen Formulierungen handelt es sich um unbestimmte Verfassungsbegriffe, die Legislative und Exekutive weiterhin erhebliche Handlungs- und Beurteilungsspielräume einräumen. Die Tragweite der Auswirkungen auf den Gesetzgebungsprozess und auf das Handeln der Exekutive ist als eher gering einzuschätzen, da sich für beide Bereiche aus der Regelung keine konkreten Handlungsvorgaben ergeben.

Dennoch stellt die Formulierung des Antrags eine vom Gesetzgeber zu achtende verfassungsrechtliche Leitlinie dar. Daraus können sich im Einzelfall konkrete Handlungs- oder Unterlassungspflichten für Bund und Länder einschließlich ihrer Untergliederungen ergeben. Darüber hinaus kann von der Erwähnung in der haushaltswirtschaftlichen Grundsatznorm eine Mentalitätsänderung im Sinne einer beträchtlichen Anhebung des Stellenwerts von Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit in der finanzpolitischen Praxis erwartet werden. Auch die Erzeugung neuen politischen Konsolidierungsdrucks erscheint durch die Verankerung möglich. Das hohe Maß an Unbestimmtheit der

einzufügenden Begriffe wird dem Facettenreichtum und der Tragweite der Problematik gerecht und ist im Interesse der erforderlichen flexiblen Reaktionen auch auf unvorhergesehene Situationen kaum vermeidbar. Auch die Verortung in Art. 109 Abs. 2 GG anstatt im auf den Bund bezogenen Art. 115 GG ist aufgrund der damit einhergehenden Geltung auch für die Länder sinnvoll.

Eine Konkretisierung der Formulierung erscheint somit allenfalls hinsichtlich der in Art. 109 Abs. 2 GG genannten Rechtsfolge, dem Gebot, den genannten Maßstabsgrößen „Rechnung zu tragen“, sachgerecht. Zwar ist die Regelung schon jetzt dahingehend auszulegen, dass in Phasen konjunkturellen Aufschwungs eine Rückführung der Nettoneuverschuldung stattzufinden hat. Entsprechende Vorgaben finden sich im Stabilitätsgesetz. Wie oben bereits dargelegt findet eine solche Rückführung bzw. Rücklagenbildung in der Praxis jedoch nicht ausreichend statt; allenfalls wird versucht, weitere Steigerungen der Nettokreditaufnahme zu vermeiden. Eine Ausgestaltung durch konkrete materielle und prozedurale Regelungen zur Eindämmung der intergenerativen Umverteilung erscheint deshalb notwendig. Solche Detailregelungen oder Änderungen sollten schon aus systematischen Gründen allerdings schwerpunktmäßig in die allgemeinen Vorgaben des Art. 109 Abs. 2 GG präzisierenden Art. 115 GG stattfinden, wobei die Übernahme für die Länder durch eine Bezugnahme sichergestellt werden könnte. Ein detailliert ausgestalteter intergenerativer Interessenausgleich in Art. 109 Abs. 2 GG würde den Grundsatzcharakter der Norm, der auch in seiner geplanten Fassung lediglich grundlegende Prinzipien der Haushaltswirtschaft konstituieren soll, eher verwässern.

## **2. Alternativen zum vorgeschlagenen Art. 109 Abs. 2 GG (Frage E 1.)**

### **a) Änderung der Regelkreditgrenze in Art. 115 Abs. 1 S. 2 1. HS GG**

#### **aa) Absolutes Verschuldungsverbot**

Die Annahme, im Hinblick auf Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit müsse jegliche Form der Verschuldung, also der staatlichen Kreditaufnahme, unzulässig sein, ginge zu weit. Vielmehr kann eine nachhaltigkeitswirksame Kreditaufnahme auch nach diesen Grundsätzen im Einzelfall sogar geboten sein, sei es in unvorhersehbaren Ausnahmesituationen oder zur Glättung konjunktureller Schwankungen. Ferner ist eine Verteilung von Investitionen auf

nachrückende Generationen in einem gewissen Rahmen, der durch die anstehenden Reformen enger abzustechen sein wird, grundsätzlich durchaus generationengerecht, zumal diese Generationen aufgrund der Produktivitätseffekte lohnender öffentlicher Investitionen profitieren und eine Verbesserung ihrer Einkommens- und Lebensverhältnisse erwarten können. Ein absolutes Schuldenverbot hingegen könnte verhindern, dass gegenwärtige Generationen Investitionen im Interesse der nachfolgenden tätigen.

### **bb) Aufnahme einer Verschuldungsgrenze (Maastricht-Kriterien) ins Grundgesetz**

In Betracht zu ziehen ist ferner die Übernahme der sog. Maastricht-Kriterien ins Grundgesetz, sei es in Form eines Verweises auf die Regelungen des Art. 104 EGV und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (ESWP) oder durch die direkte Aufnahme und einfachgesetzliche Ausgestaltung der Regelungen in Ergänzung oder an Stelle des Art. 115 GG. Auf die Verbindlichkeit der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen würde sich eine Übernahme bzw. ein Verweis nicht auswirken, da sowohl die primär- als auch die sekundärrechtlichen Bestimmungen, die sich auf Staatsverschuldung beziehen, ohnehin Vorrang vor dem nationalen Recht, also auch vor Art. 109 und 115 GG sowie den Vorschriften der Länderverfassungen haben. Insgesamt könnte die Harmonisierung der europäischen und nationalen Schuldenregeln im Grundgesetz jedoch helfen, Defizitgrenzen verbindlicher zu machen, ein höheres Maß an Einfachheit sowie an Transparenz und Kontrolle zu erreichen und drohenden Sanktionen der Gemeinschaft vorzubeugen. Der so festgelegte Kreditrahmen würde auch für die Länderhaushalte gelten. Ferner würde eine Ersetzung der gegenwärtigen Regelung, die die zulässige Kredithöhe von den im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen abhängig macht, Schwierigkeiten bei der Definition des Investitionsbegriffs ein Ende machen.

Allerdings lassen sich die durch eine Übernahme erhofften Effekte der Kreditbegrenzung und der Transparenz in Frage stellen. Da mit der die Verordnung (EG) 1467/97 ändernden Verordnung (EG) 1056/05 eine Fülle von Ausnahmeregelungen normiert worden ist, könnte eine Übernahme des Stabilitäts- und Wachstumspakts weniger als erhofft bewirken. Jedenfalls ist die Übernahme der Regelungen auch aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht nicht unbedingt erforderlich; eine gemeinschaftsrechtskonforme Überarbeitung der innerstaatlichen Schuldenschränken könnte sich als praktikabler erweisen. Insbesondere muss der Bund in die Lage versetzt werden, frühzeitig auf Länder einzuwirken, die Gefahr laufen, gegen die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu verstoßen. Hier herrscht Regelungsbedarf, zumal der

Bundeszwang nach Art. 37 GG keine Lösung dieser Problematik darstellt. Insbesondere stellt Art. 109 Abs. 5 GG, der immerhin eine Aufteilung der europäischen Sanktionszahlungen zwischen Bund und Ländern zum Gegenstand hat, weder eine Grundlage für solche präventiven Maßnahmen dar, noch reicht die mittelbare Wirkung der Sanktionsaufteilung aus, um die Länderverschuldung im Vorfeld effektiv zu begrenzen.

### **cc) An der Schweizer „Schuldenbremse“ orientierte Lösungsmodelle**

Vielorts wird die Übernahme einer zumindest an die sog. Schweizer Schuldenbremse angelehnten Regelung in die deutsche Finanzverfassung befürwortet. Die 2003 in Kraft getretene Schweizer Regelung verlangt in Art. 126 Abs. 1 BV zunächst verbindlich einen ausgeglichenen Staatshaushalt. So soll eine Stabilisierung der absoluten Verschuldung und ein Absinken der Verschuldungsquote bei sich fortsetzendem Wirtschaftswachstum erreicht werden. In Art. 126 Abs. 2 BV wird festgelegt, dass sich der Höchstbetrag der im Voranschlag bewilligten Gesamtausgaben nach den geschätzten Einnahmen richtet. Art. 126 Abs. 3 BV lässt bei einem außerordentlichen Zahlungsbedarf im Falle nicht steuerbarer Entwicklungen Ausnahmen zu. Die Tilgungsregelung in Art. 126 Abs. 4 BV legt fest, dass bei Überschreitung des festgelegten Höchstbetrags die Mehrausgaben in den Folgejahren auszugleichen sind. Solche Abweichungen der tatsächlichen von den zugelassenen Finanzierungssalden werden auf einem Ausgleichskonto verbucht, wobei somit temporär mögliche Defizite später durch Kürzung der Höchstbeträge für die Gesamtausgaben abzubauen sind. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass sich die Schuldenbremse in der Schweiz im Großen und Ganzen bewährt hat.

Vorgeschlagen wird, eine Neuverschuldung nach Schweizer Vorbild zu verhindern bzw. die Schuldenkumulation durch eine Pflicht zur Tilgung des für ein Haushaltsjahr beschlossenen Kredits innerhalb einer haushaltsrechtlich bestimmten Zeit wieder zurückzuführen. Defizite und Überschüsse sollen sich über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgleichen. Dies bedeutet, dass in Zeiten konjunktureller Schwäche Schulden durchaus möglich sind, diese jedoch durch Überschüsse in konjunkturellen Hochzeiten ausgeglichen werden müssen. Die Schuldenbremse kann somit als dynamischer Gegenentwurf zu einem statischen Schuldenverbot angesehen werden, da es die konjunkturelle Entwicklung berücksichtigt.

Über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichene Ausgaben und Einnahmen könnten auch für Deutschland ein Ende der intergenerativen Umverteilung und somit einen Ausweg aus der

mit dem Prinzip der Generationengerechtigkeit nicht in Einklang stehenden Finanzpolitik darstellen. Die gesetzliche Verankerung einer entsprechenden Handlungsanweisung würde die Transparenz staatlichen Handelns erhöhen und könnte bewirken, dass staatliche Ausgabenprojekte inhaltlich stärker diskutiert werden, da die gesamte Ausgabenhöhe bereits durch die Regel festgelegt ist.

Die Schuldenaufnahme in Krisenzeiten kann nur dann als ökonomisch akzeptabel und generationengerecht angesehen werden, wenn sie mit einer Schuldentilgung in Aufschwungphasen einhergeht. Dies entspricht jedoch nicht der gegenwärtigen Praxis in Deutschland. In Erwägung zu ziehen ist daher insbesondere auch die Einführung eines Ausgleichskontos, wie es dem Konzept der Schuldenbremse in der schweizerischen Verfassung zugrunde liegt. Dieses Konto würde die entstehenden Fehlbeträge erfassen, wenn die tatsächlichen Ausgaben im Haushaltsvollzug über oder die Einnahmen unter der Planung liegen. Durch einen Sanktionseffekt in Form einer Verpflichtung zum Abbau der Fehlbeträge innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums könnte so die Tilgung neu aufgenommenen Schulden erreicht werden.

Eine Simulationsstudie der Schweizer Schuldenbremseregeln mit deutschen volkswirtschaftlichen Daten hat ergeben, dass auch in Deutschland eine Stabilisierung der Schuldenquote hätte erreicht werden können, wenn diese Regelung im Jahr 2000 eingeführt worden wäre. Fraglich ist allerdings, wie die Möglichkeiten einer modifizierten Übertragung auf den deutschen Bundesstaat in der Praxis einzuschätzen sind. Hier bestehen durchaus Zweifel, auch was Schwierigkeiten bei der Erstellung einer Einnahmeproggnose und die Bestimmung der dafür zuständigen Instanz angeht. Gegenüber dem Schweizer Konkordanzmodell, das regelmäßig zu einstimmigen Entscheidungen im Bundesrat führt, wäre in Deutschland mit erheblichen politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen zu rechnen, die eine verbindliche Feststellung der Ausgangsdaten und eine zügige Entscheidungsfindung beeinträchtigen könnten. Grundsätzlich bestünde bei einer entsprechenden deutschen Regelung die Möglichkeit, Investitionen bei der Bemessung der im Voranschlag bewilligten Gesamtausgaben nicht zu berücksichtigen. Dies könnte im Hinblick auf die Anregung ausreichender Zukunftsinvestitionen im Sinne der Generationengerechtigkeit vorteilhaft sein, sofern eine sachgerechte Beschränkung des Investitionsbegriffs gelingt.

### **dd) Engere Fassung des Investitionsbegriffs**

Im Jahre 1989 hatte das BVerfG die zu große Unbestimmtheit des Investitionsbegriffs kritisiert. Darauf reagierte der Gesetzgeber 1990 mit einer einfachgesetzlichen Definition des Investitionsbegriffs in § 10 Abs. 3 Nr. 2 HGrG und § 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO. Fraglich blieb dabei jedoch, ob der Investitionsbegriff in Art. 115 GG auf Nettoinvestitionen beschränkt ist. Das BVerfG hat diese Frage mangels Erheblichkeit im Rahmen einer Normenkontrolle offen gelassen. In der einschlägigen Fachliteratur wird die Gebotenheit einer solchen Auslegung ganz überwiegend bejaht. Die Regelung in § 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO stellt allerdings gerade nicht nur auf Nettoinvestitionen ab. Es wird daher angezweifelt, ob diese Regelung als angemessene Erfüllung des Regelungsauftrags in Art. 115 Abs. 1 S. 3 GG zur Konkretisierung des Investitionsbegriffs angesehen werden kann.

Als konkrete Schwächen des gegenwärtigen Investitionsbegriffs, wie er in § 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO niedergelegt ist und trotz der angesprochenen Zweifel auch bei der Auslegung des Art. 115 GG verwendet wird, sind zunächst die fehlende Berücksichtigung von Wertverlusten und das Voraussetzen eines Zukunftsnutzens jedweder Investitionen anzusehen. Nachfolgende Generationen müssen mit den Folgen von Entscheidungen jetziger Generationen leben, unabhängig davon, ob sie diese für sinnvoll erachten und ob sich die Investitionen rentieren.

Ferner werden Vermögensveräußerungen auch dann nicht vom Investitionsvolumen abgezogen, wenn sie zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden. Auch Darlehensrückflüsse werden nicht abgezogen. Problematisch ist zudem, dass Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG dahingehend ausgelegt wird, dass allein die Veranschlagung von Investitionen und nicht der tatsächliche Haushaltsverlauf maßgebend sein soll. Somit besteht die Gefahr einer Überveranschlagung und einer Zweckentfremdung der Kreditemächtigung durch den Verzicht auf Investitionen beim Haushaltsvollzug ohne nachträgliche Korrektur. Es ist daher zu bestimmen, dass Einnahmen aus der Vermögensverwertung sowie Einnahmen aus Darlehensrückflüssen und aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistung vom Investitionsvolumen abzuziehen sind. Gleiches gilt für Abschreibungen und Zuschüsse, mit denen kein Wertzuwachs des staatlichen Vermögens verbunden ist. Im Hinblick darauf, dass nicht jede Investition sich auch rentiert, wird ferner ein pauschaler Abschlag auf die Investitionssumme vorgeschlagen. Sinnvoll wäre daher zur Gewährleistung der Bindungswirkung und Verlässlichkeit der Kreditbeschränkung

ein Verweis in der Verfassung auf die „bereinigten“ Ausgaben in Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG und eine einfachgesetzliche Konkretisierung des Begriffs der Nettoinvestitionen anhand einer Auflistung der zu berücksichtigenden Abzugsposten in § 10 HGrG und § 13 BHO. So könnte eine Überfrachtung der Verfassung mit Detailregelungen vermieden werden. Entsprechende Änderungen sind auch in den Landesverfassungen, deren Regelungen mit Art. 115 GG weitgehend übereinstimmen, vorzunehmen.

### **b) Einschränkungsoptionen bei zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aufgenommenen Krediten (Art. 115 Abs. 1 S. 2 2. HS GG)**

Die Normierung einer besonderen Darlegungspflicht bei der Annahme von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in § 18 Abs. 1 BHO hat an der extensiven Nutzung der Regelung als Einfallstor für Kreditaufnahmen nichts geändert. Der Gesetzgeber könnte deshalb durch eine verfassungsrechtliche Ergänzung verpflichtet werden, die veranschlagte Kredithöhe über den Inhalt der Finanzplanung hinausgehend auch im Hinblick auf das Kriterium der Generationengerechtigkeit näher zu begründen. Die Verankerung einer solchen umfassenden Begründungspflicht in Art. 115 Abs. 1 S. 2 2. HS GG erscheint auch aufgrund des Ziels einer stärkeren Bewusstmachung der Nachteile einer wachsenden Staatsverschuldung und des Ausnahmecharakters zusätzlicher Nettokreditaufnahmen sinnvoll.

Ferner ist eine dem Missbrauch vorbeugende Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ in Erwägung zu ziehen. Fraglich ist zunächst, ob bereits § 1 S. 2 StWG als ausreichende Konkretisierung der Regelung herangezogen werden kann. Während zur Eingrenzung des Begriffs vielerorts auf die dort genannten Teilziele verwiesen wird, betonen andere, dass die Offenheit des grundgesetzlichen Gleichgewichtsbegriffs nicht missachtet werden dürfe und die Annahme einer auf § 1 S. 2 StWG gestützten „authentischen Verfassungsinterpretation“ deshalb nicht möglich sei. Jedenfalls ist die dort zu findende Definition des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu weit und lädt zu einem expansiven Gebrauch nahezu ein, wie die Häufigkeit darauf gestützter Kreditaufnahmen zu belegen vermag. Vorgeschlagen wird daher eine höhere Kreditaufnahme nur „zur Abwehr einer Rezession“. Ob so der übermäßigen Nutzung der Klausel Einhalt geboten werden kann, wird aufgrund der ebenfalls vielfältigen Interpretationsmöglichkeiten des Rezessionsbegriffs zu Recht angezweifelt. Andere meinen, die Zulässigkeit einer über die Investitionssumme hinausgehende Verschuldung sei auf

Verteidigungsfälle, Spannungsfälle sowie schwere Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle zu beschränken.

### **c) Erweiterung des Kreises der Klagebefugten bei Überschreitung der Verschuldensgrenze**

Angesichts der Gefahr, die die Verführungskraft staatlicher Kredite für demokratische Systeme darstellt, erscheint eine Verbesserung der Möglichkeiten der verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Verstößen gegen die Regelungen zur Verschuldensbegrenzung besonders effektiv.

Die Kontrollmöglichkeiten der sich aus der gegenwärtigen Fassung des Art. 109 Abs. 2 GG ergebenden Pflichten sind begrenzt. Im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG oder eines Bund-Länder-Streits gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG kann aufgrund der durch Art. 109 Abs. 2 GG eingeräumten Spielräume lediglich eine Vertretbarkeitskontrolle stattfinden. Die in der Praxis geringe Intensität der Überprüfung lässt sich auf ein mit den langen Entscheidungszeiten und parteipolitischen Erwägungen zusammenhängendes Fehlen geeigneter Kläger zurückführen. Sofern eine höhere Kontrolldichte angestrebt werden soll, kommt daher eine Erweiterung des Kreises der Klagebefugten in Betracht. In Erwägung gezogen wird etwa, den Rechnungshöfen ein solches Klagerecht zuzubilligen oder Verbandsklagerechte, etwa für den Bund der Steuerzahler, einzuführen. Auch die Erweiterung des Klägerkreises auf jeden Einzelnen erscheint denkbar, zumal sich der Schutz des Einzelnen durch die verfassungsrechtliche Verschuldensgrenze mit den dem Entwurf nach explizit im Grundgesetz zu verankernden Grundsätzen der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit durchaus begründen ließe. Hierzu wird allerdings angemerkt, dass die Verfassungsgerichte aufgrund ihrer Funktion und Besetzung keine optimalen Entscheidungsorgane für die Bewältigung von Haushaltskrisen im Bundesstaat darstellen. Es kann zweifelhaft sein, ob Entscheidungen, die vor allem politische und wirtschaftliche Kompetenz verlangen, in großem Umfang und nicht nur in Ausnahmefällen auf die Gerichte verlagert werden sollten.

### **d) Verfahrensbezogene Änderungsoptionen**

Gegenüber der Einführung neuer unbestimmter Rechtsbegriffe und der Gefahr einer damit verbundenen Beschränkung der Regelung auf bestimmte Szenarien erscheint eine bloße Modifikation der Verfahrensregeln in Art. 115 Abs. 1 S. 2 2. HS GG vorzugswürdig. In Betracht käme zunächst die Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch eine externe Institution oder zumindest die Beteiligung einer solchen.

Teilweise wird in der Literatur die Schaffung eines unabhängigen, mit einer materiellen Sanktionsbefugnis gegenüber dem Gesetzgeber ausgestatteten Bundesschuldenrates befürwortet. Die Verfassungskonformität einer solchen Instanz und die damit einhergehende Ausgliederung materieller staatlicher Entscheidungsgewalt sind jedoch äußerst fraglich, zumal sich bei einer mit solchen Kompetenzen ausgestatteten parlamentsfremden Institution die Frage der demokratischen Legitimation stellt. Ein erhöhtes Maß an Sachkunde und Neutralität und eine entsprechende Autorität wären von einem solchen Gremium auch nur dann zu erwarten, wenn nicht, insbesondere über laufende Personalbesetzungsentscheidungen, ein Übermaß an politischer Einflussnahme wirksam würde. Auch im Falle einer mittelbaren Legitimation wäre problematisch, dass die Kreditbewilligung als Teil des Haushaltsgesetzgebungsrechts zum Kernbereich parlamentarischer Zuständigkeit gehört. Diese Bedenken bestehen gleichermaßen auch gegenüber der Übertragung der Entscheidungsmacht bzw. eines Sanktionsrechts auf die Bundesbank oder den Bundesrechnungshof.

Als weitere, weniger weitreichende prozedurale Reformoption kommt die bloße Verschärfung der Abstimmungsmodalitäten im Parlament in Betracht. Vorgeschlagen wird dies in Verbindung mit einer der oben bereits angesprochenen materiellen Änderungen, der Begrenzung der zulässigen Kredithöhe. Nur wenn die Neuverschuldung den so festgelegten Rahmen in Ausnahmefällen übersteigt, soll eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich sein. Außerdem soll es in diesem Fall auf die Zustimmung des Bundesrates ankommen. Einem anderen Ansatz nach soll eine höhere Kreditaufnahme nur zur Abwehr einer Rezession oder bei einer Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat möglich sein. Kritische Stimmung merken an, dass mit der Normierung einer Zwei-Drittel-Mehrheit vom Grundsatz, dass die parlamentarische Mehrheit die Regierungsverantwortung trägt, abgewichen würde. Ein Abweichen vom Grundsatz parlamentarischer Regierungsausübung in Form von Parlamentsentscheidungen mit Zwei-Drittel-Mehrheit sei nur in absoluten Ausnahmefällen vorgesehen. Hierzu sei jedoch angemerkt, dass der Überschreitung einer bestimmten

Obergrenze für die Kreditaufnahme, je nach der Bewertung der Nachteile für wirtschaftliche Stabilität und Generationengerechtigkeit, durchaus der Stellenwert einer Entscheidung von überragender Bedeutung zukommen könnte, so dass sie sich mit anderen bedeutenden Entscheidungen wie der Feststellung des Spannungsfalls gemäß Art. 80a Abs. 1 S. 2 GG, für die eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament vorausgesetzt wird, annähernd vergleichen ließe. Die Forderung einer Zwei-Drittel-Mehrheit kann dann auch hier als gerechtfertigt angesehen werden, ohne dass in unzumutbarer Weise in die Rechte der Parlamentsmehrheit eingegriffen wird.

### **3. Ergebnis**

Insgesamt ist festzuhalten, dass aufgrund vorprogrammierter Auslegungsprobleme und der beschränkten Justiziabilität prozedurale Ansätze grundsätzlich als effektive Mittel der Schuldenbegrenzung erscheinen. Bei deren Ausgestaltung sind aber insbesondere die verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber einer Entscheidungsdelegation auf eine unabhängige Institution ernst zu nehmen.

## **III. Zum vorgeschlagenen Art. 20b GG**

### **1. Effektivität der Norm (Frage A 1.)**

Der im neuen Art. 20b GG verwendete Begriff der „Interessen der künftigen Generationen“ ist ebenso wie derjenige der „Generationengerechtigkeit“ als Rechtsbegriff neu und nicht zuletzt deswegen sehr unbestimmt. Dies haben auch die Vorträge zum Thema auf der diesjährigen Staatsrechtslehrertagung in Erlangen deutlich gemacht. Vor diesem Hintergrund sollte eine Neufassung von Art. 20b GG bzw. Art. 109 Abs. 2 GG allein den in Politik und Wissenschaft bereits etablierten Begriff des „Prinzips der Nachhaltigkeit“ nutzen.

### **2. Alternativen zum vorgeschlagenen Art. 20b GG (Frage E 2.)**

#### **a) Nachhaltigkeitsverträglichkeitsprüfung**

Ein Instrument für die Einbeziehung von Nachhaltigkeitsbelangen in die Entscheidungsprozesse von Gesetzgebung und Verwaltung könnte zunächst eine Art „Nachhaltigkeitsverträglichkeitsprüfung“ bilden. Angelehnt an die Querschnittsklausel des Art. 6 EGV könnte eine solche (verfassungs-) rechtliche Verpflichtung in Art. 20b Abs. 1 S. 2 GG wie folgt formuliert werden:

*(1) ... Die Erfordernisse des Prinzips der Nachhaltigkeit müssen bei der Festlegung und Durchführung aller staatlichen Politiken und Maßnahmen, insbesondere im Interesse künftiger Generationen, berücksichtigt werden.*

Aus dieser Norm folgt die Verpflichtung von Gesetzgeber und Verwaltung, der komplexen Aufgabe der Nachhaltigkeit durch deren Verständnis als problembezogene Querschnittsaufgabe Rechnung zu tragen, und alle Politiken und Maßnahmen so frühzeitig wie möglich auf ihre Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Nachhaltigkeitsprinzips zu überprüfen. Dies verlangt, dass Entscheidungen und Maßnahmen in sämtlichen Politikreichen, insbesondere in der Wirtschafts- Sozial-, Bildungs- und Finanzpolitik, nicht ausschließlich an deren spezifischen Gegebenheiten ausgerichtet werden, sondern mit Rücksicht auf ihre Auswirkungen auf künftige Generationen anders oder im Extremfall sogar überhaupt nicht getroffen werden. Mit dieser Norm würde in geradezu idealer Weise den Belangen der Generationengerechtigkeit Rechnung getragen. Gleichwohl bleibt das Nachhaltigkeitsprinzip, trotz möglicher materieller Konkretisierungen, ein Relationsbegriff, der einzelfallbezogener und – mit Blick auf seine materielle Unbestimmtheit – auch prozeduraler Umsetzung bedarf.

Letzteres bedeutet konkret: Wenn also den Interessen der künftigen Generationen im System der Wahlperioden- und Parteiendemokratie praktische Bedeutung zukommen soll, dann ist der (verfassungsändernde) Gesetzgeber verpflichtet, die staatliche Langzeitverantwortung durch geregelte Verfahren und Organisationsformen zu institutionalisieren. Insoweit gibt es die Möglichkeit, an bestehende Institutionen anzuknüpfen oder neue zu errichten.

#### **b) Rat für nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsrat)**

Aus der in Art. 20a GG bereits für den Umweltschutz niedergelegten und mit einem neuen Art. 20b GG erweiterten Langzeitverantwortung folgt jedoch darüber hinausgehend

notwendig, dass eine auf Dauer angelegte (Langzeitpräsenz), sowie auf Integration, Objektivität und Akzeptanz (Legitimation durch Vertrauen) ausgerichtete Institution mit der alleinigen Aufgabe, Langzeitinteressen zu ermitteln und zu vertreten, einzurichten ist. Eine wirklich effiziente prozedurale Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips kann jedoch nur von einem mit verfassungsrechtlicher Autorität ausgestatteten Rat für nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsrat) erwartet werden. Dieser könnte in einem Absatz 2 des neuen Art. 20b GG wie folgt verankert werden:

*(2) Um das Prinzip der Nachhaltigkeit zu gewährleisten, wird ein unabhängiger Rat für nachhaltige Entwicklung eingerichtet, der Bundestag und Bundesrat auf Anfrage oder eigene Initiative unterstützt. Das Nähere regelt ein Gesetz.*

Der Nachhaltigkeitsrat sollte bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken. Dies geschieht zum einen durch Stellungnahmen (binnen einer vierwöchigen Frist) zu Gesetzesvorlagen, die ihm vom Bundestag zuzuleiten sind. In diesen kann der Nachhaltigkeitsrat mit Blick auf die Ziele des Art. 20a, des neuen Art. 20b und des Art. 109 II GG Empfehlungen aussprechen. Des Weiteren kann der Nachhaltigkeitsrat, wenn der Bundestag die Gesetzesvorlage beschlossen hat, binnen acht Wochen Einwendungen erheben, also ein Veto einlegen. Dann entscheidet der Bundestag darüber, ob und wie er den Einwendungen Rechnung tragen will und nimmt den Gesetzesbeschluss an. Schließlich kann der Nachhaltigkeitsrat von sich aus oder auf Ersuchen eines Fünftels der Mitglieder des Bundestages oder Bundesrates zu Nachhaltigkeitsfragen Gutachten erstatten. Mit Blick auf seine Zusammensetzung muss der Rat in seinen Mitgliedern den „größtmöglichen Sachverstand“ in den Bereichen nachhaltiger Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik zusammenfassen. Die 15 Mitglieder sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden; sie könnten je zur Hälfte von den Volksvertretungen der Länder und vom Bundestag für 10 Jahre gewählt werden. Eine Wiederwahl muss ausgeschlossen sein. Der Nachhaltigkeitsrat wirkt als eine Art „dritte Kammer“, freilich ohne legislative Befugnisse, mittels des erwähnten – suspensiv wirkenden – Vetorechts, das sicherstellen soll, dass den Nachhaltigkeitsbelangen im Gesetzgebungsverfahren zu jeder Zeit genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Indem der Bundestag nach dem Veto erneut über das jeweilige Gesetz zu entscheiden hat, wird das Letztentscheidungsrecht der Abgeordneten nicht in Frage gestellt. Im Ergebnis agiert der Nachhaltigkeitsrat daher mit Blick auf die Öffentlichkeit, in der Hoffnung, dadurch das „Nachhaltigkeitsgewissen“ des Gesetzgebers zu schärfen.

Solange ein Nachhaltigkeitsrat nicht mit Mitentscheidungsrechten im Gesetzgebungsverfahren ausgestattet wird, stehen ihm keine grundsätzlichen Vorbehalte aus dem rechtsstaatlichen Gewaltenteilungsprinzip oder dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) entgegen. Sein rein suspensiv wirkendes Vetorecht trägt allein zu einer Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens bei, greift materiell aber weder unmittelbar noch mittelbar in dieses ein. Denn der Nachhaltigkeitsrat erhält über das Vetorecht keine Mitentscheidungsbefugnis in der Sache. Vielmehr sollen die Abgeordneten des Parlaments nach einer durch das begründete Veto ausgelösten Phase des Überdenkens erneut entscheiden. Dabei sind sie rechtlich in keiner Weise an die Stellungnahmen und Einwendungen des Nachhaltigkeitsrats gebunden.

Der Vorschlag eines solchen Nachhaltigkeitsrats kann sich auf Ideen und Ansätze stützen, die im Kontext des Umweltschutzes entwickelt wurden: In seinem mit Blick auf die Herstellung der deutschen Einheit vorgelegten Verfassungsentwurf, der sich an den Regelungen des Grundgesetzes orientiert, sah das Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder in Art. 53b einen Ökologischen Rat vor. In der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat wurde der Vorschlag zwar beraten, im Ergebnis aber abgelehnt. Ebenso erging es dem im brandenburgischen Verfassungsausschuss diskutierten Vorschlag eines Ökologischen Senats, der sich im Wesentlichen an den Verfassungsentwurf des Kuratoriums anlehnt, ihn jedoch, etwa mit Blick auf die Mitglieder, sinnvoll präzisiert und hinsichtlich der Exekutive ergänzt: Bei Maßnahmen, die ökologische Auswirkungen haben, soll der Ökologische Senat von der Regierung gehört werden, gegenüber der Verwaltung soll er Empfehlungen abgeben können. Auch für die europäische Ebene wurden mit Blick auf die Vertragsrevision von Amsterdam verschiedentlich Vorschläge für die Etablierung eines Ökologischen Rats/Senats bzw. eines an die Stelle des Wirtschafts- und Sozialausschusses tretenden Ausschusses für nachhaltige Entwicklung gemacht, die sich im Ergebnis freilich nicht durchsetzen konnten. Gleiches gilt für einen Konventionsentwurf des Europarates, den sog. *Model Act on the Protection of the Environment* von 1994, in dessen Art. 16 Abs. 2 lit. A) und Abs. 3 lit. B) die beratende Mitwirkung eines zu schaffenden Umweltrates vorgesehen war.

Dennoch finden sich im Ausland Ansätze um die Interessen künftiger Generationen besser zu schützen. Sie sind hinsichtlich des Ziels mit den Regelungen der Art. 20 b GG und Art. 109 II GG (künftige Fassung) vergleichbar, nicht aber hinsichtlich ihrer Ausgestaltung.

So richtete Israel im Jahre 2001 einen neuen parlamentarischen Ausschuss, die „Commission for Future Generations“, ein, der alle Gesetzesvorlagen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf künftige Generationen untersucht. Der Zweck des Ausschusses, der durch eine einfachgesetzliche Regelung und nicht durch eine Verfassungsänderung eingeführt wurde, wird wie folgt formuliert: „... to assure that the country’s primary and secondary legislation takes account of the needs and rights of future generations“. Das Aufgabengebiet des Ausschusses ist nicht auf Umweltfragen beschränkt. Der Ausschuss wird früh in das Gesetzgebungsverfahren miteinbezogen. Wenn ein Gesetz zur ersten Lesung ins Parlament eingebracht wird, muss ihm bereits eine Stellungnahme des Ausschusses beigelegt sein. Der Ausschuss kann auch selbst Gesetzesinitiativen starten.

Jedenfalls ist zur effektiven Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips eine öffentlichkeitswirksame, im politischen Prozess gewichtige und daher verfassungsrechtlich zu verankernde Institution erforderlich, die – ausgestattet mit der Autorität größtmöglicher Unabhängigkeit von gesellschaftlichen und politischen Interessen – rechtlich unverbindliche Empfehlungen an den politischen Entscheidungsprozess heranträgt und solchermaßen, hilfsweise durch das suspensive Vetorecht, eine Auseinandersetzung der Entscheidungsträger mit den sachverständigen Ergebnissen in transparenter Weise erzwingt.

Der kritische Hinweis, dass (früher) existierende beratende Institutionen wie der bayerische Senat oder der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EG zunehmend in Frage gestellt werden bzw. abgeschafft wurden, erscheint im vorliegenden Zusammenhang nicht tragfähig: Denn diese Institutionen haben bzw. hatten ganz andere Aufgaben als ein Nachhaltigkeitsrat. Letzterer soll eine verfassungsrechtlich vorgegebene Gemeinwohlverantwortung wahrnehmen, wohingegen bayerischer Senat und Wirtschafts- und Sozialausschuss in institutionalisierter Form Verbandsinteressen repräsentieren bzw. repräsentierten.

Wenn also das Nachhaltigkeitsprinzip in Art. 20b Abs. 1 GG effektiv umgesetzt werden soll, gleichzeitig aber aus rechtsstaatlichen Gründen eine vierte Gewalt des Sachverständigen, eine Technokratie der Weisen, zu vermeiden ist, kann nur ein Nachhaltigkeitsrat nach obigem

Modell die Lösung sein. Denn nur eine solche Institution löst das Dilemma, wonach aus den genannten rechtsstaatlichen und demokratischen Gründen sachverständige Empfehlungen für die Entscheidungsträger keine rechtliche Bindungswirkung entfalten dürfen, jedoch der verfassungsrechtlich gebotenen staatlichen Zukunftsverantwortung primär nur prozedural Rechnung getragen werden kann.

Im Ergebnis könnte mit einem konsultativ konzipierten Nachhaltigkeitsrat nicht nur den prozeduralen Vorgaben des Art. 20a GG entsprochen werden, sondern es würde auch die immer wieder an die Parlamente herangetragene, von ihnen allein aber kaum zu bewältigende Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung erleichtert werden. Institutionalisierte Sachverständigenräte stellen ein von gesellschaftlichen Strömungen unabhängiges (da staatlich finanziertes) Instrument der Politikberatung dar, das die Handlungsfreiheit des Entscheidungsträgers nicht beschränken will. Sie wollen primär sein Problembewusstsein schärfen, indem sie unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigen, alternative Handlungsoptionen darstellen und deren Wertgebundenheit verdeutlichen.

Dabei muss aber durch organisatorische und institutionelle Vorkehrungen sichergestellt werden, dass sich die Entscheidungsträger mit den Ergebnissen der Prüfungen auseinandersetzen, und zwar auch dann, wenn sie mit ihren eigenen politischen Präferenzen nicht in Einklang stehen. Mithin ist die verfassungsrechtliche Einrichtung eines Nachhaltigkeitsrats in Art. 20b Abs. 2 GG nicht nur erforderlich, um den für die Prüfungen notwendigen Sachverstand zu etablieren, sondern auch, um dessen praktische Bedeutung für den politischen Willensbildungsprozess zu erhöhen. Denn interne Einrichtungen, wie etwa ein Sachverständigenrat für Umweltfragen, eine Enquête-Kommissionen oder ein Parlamentsausschuss, werden in Öffentlichkeit und Politik zu wenig wahrgenommen, so dass ihre Empfehlungen im politischen Entscheidungsprozess allzu leicht ignoriert oder überspielt werden können.

### **c) Institutionelle Alternativen unterhalb der Verfassungsebene (Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitskontrollrat)**

Um dem Nachhaltigkeitsprinzip mit Blick auf die Exekutive Effektivität zu verleihen, ist auch bei der staatlichen **Verwaltungsorganisation** anzusetzen. Dort sind entweder bestehende administrative Entscheidungsstrukturen im Interesse der Langzeitverantwortung zu nutzen

oder aber neu einzurichtende administrative Sondergliederungen mit der Wahrung spezifischer Langzeitinteressen zu betrauen.

Gerade aus der vorstehend vorgeschlagenen Nachhaltigkeitsverträglichkeitsprüfung in Art. 20b Abs. 1 S. 2 GG folgen insoweit auch Vorgaben an die Organisation der Exekutive. So könnte auf der staatlichen Ebene in jedem Ministerium und in jeder Verwaltungsbehörde eine kompetente Stelle eingerichtet werden, die alle sektoralen Maßnahmen politikübergreifend auf ihre Nachhaltigkeitsrelevanz - definiert durch Verwaltungsvorschriften - überprüft, diese bewertet und bei einem möglichen Verstoß gegen die Vorgaben des Nachhaltigkeitsprinzips ihr suspensives Veto einlegen kann.

In verwaltungsorganisationsrechtlicher Hinsicht könnten demnach in allen Bundes- und Landesministerien (ebenso wie in allen sonstigen Fachbehörden) Abteilungen eingerichtet werden, die, ausgestattet mit einem suspensiv wirkenden Vetorecht, das auf Ministerialebene von einem Minister auszuüben wäre, auf die Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsbelange bei der Ausgestaltung und beim Vollzug umweltexterner Politiken bzw. Maßnahmen zu achten haben. In der Folge könnte innerhalb der Exekutive der notwendige koordinierende Interessenausgleich zwischen den kollidierenden Belangen herbeigeführt werden.

Weitere Möglichkeiten eröffnen sich zum einen mit dem Ausbau bzw. der verstärkten Institutionalisierung und Beteiligung der wissenschaftlichen Politikberatung im politischen Entscheidungsprozess. Insoweit könnte an bestehende Institutionen angeknüpft werden, es könnten aber auch neue eingerichtet werden.

Als neu zu schaffende Institution kommt zum Beispiel ein vom Bundestag einzusetzender ständiger **Ausschuss zur Prüfung von Gesetzesfolgen** in Betracht, der Gesetze spezifisch unter dem Aspekt ihrer Nachhaltigkeit prüft und bewertet.

Das Verfahren der **Gesetzesfolgenabschätzung** an sich dient zur Erkundung und vergleichenden Bewertung der Konsequenzen beabsichtigter und bereits in Kraft getretener Vorschriften. Es basiert auf einer nach bestimmten Kriterien – vornehmlich Kosten, Wirksamkeit und Verständlichkeit – erfolgenden Evaluierung der erwarteten oder tatsächlich eingetretenen Folgen eines Gesetzes. Bei der prospektiven Folgenabschätzung befindet sich der Rechtsetzungsprozess noch in einem offenen Regelungsfeld, so dass bessere Alternativen –

quasi am grünen Tisch – ermittelt werden. Bei der retrospektiven Variante wird ein bereits in Kraft getretenes Gesetz bewertet, um – ebenfalls am grünen Tisch – Novellierungen zu generieren. Den Forderungen der Gesetzesfolgenabschätzung wurde auf Bundesebene über die sog. „Blauen Prüffragen“ zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben entsprochen. Die Länder haben diesen Katalog teilweise übernommen. Problematisch ist, dass es den Blauen Prüffragen bzw. den bisherigen Gesetzesfolgenabschätzungen an jeder Verbindlichkeit mangelte, so dass festgestellte Defizite folgenlos blieben, und bessere Alternativen nicht zwingend eingearbeitet werden mussten. Wenn diesen Defiziten abgeholfen würde, wäre die Gesetzesfolgenabschätzung ein geeignetes Verfahren, um dem Nachhaltigkeitsprinzip Wirksamkeit zu verschaffen. Insoweit käme eine Änderung der Geschäftsordnungen, etwa des § 44 GGO, in Betracht. Die Einzelheiten können an dieser Stelle nicht dargestellt werden, sie bedürfen einer vertieften Untersuchung.

Bei der Gesetzesfolgenabschätzung handelt es sich freilich auch um eine Tätigkeit, die – wenn auch mit begrenztem Auftrag – derzeit vom **Normenkontrollrat** wahrgenommen wird. Dieser prüft Gesetze auf Bundesebene im Hinblick auf ihre Bürokratiekosten, er erfasst sie und unterbreitet Vorschläge zu ihrer Beseitigung. Dabei bedient sich das Gremium dem sog. Standardkostenmodell, über das vornehmlich die Informationskosten der Gesetzesadressaten ermittelt werden können, um die zu erwartenden Bürokratiekosten eines Gesetzes zu berechnen. Soweit dem Normenkontrollrat die entstehenden Kosten zu hoch erscheinen, kann er beim Normgeber intervenieren, ohne dass damit verbindliche Rechtsfolgen ausgelöst werden.

Problematisch ist bislang, dass dieser Ausschuss nicht jeden Vorschlag eines Bundesgesetzes überprüfen muss, seine Unparteilichkeit durch den großen Einfluss des Bundeskanzlers auf die Besetzung gefährdet erscheint und die Ergebnisse nicht veröffentlicht werden. Auch hat dieses Gremium bislang lediglich die Pflicht, auf zu hohe Bürokratiekosten hinzuweisen. Vor allem aber kann es etwa erarbeitete Alternativen erst bei deren Vorlage bewerten. Hinzu kommt, dass die Arbeit des Normenkontrollrats unverbindlich ist. Ihm steht nicht einmal ein Vetorecht zu, das ein Überdenken des Gesetzgebers erforderlich machen würde.

Wenn diese Defizite beseitigt würden, dann wäre der Normenkontrollrat eine interessante Institution, an deren Vorbild ein **Nachhaltigkeitskontrollrat** mit entsprechend Zuständigkeiten, angelehnt an das Modell des vorstehend skizzierten Nachhaltigkeitsrats auf

Verfassungsebene, ausgerichtet werden könnte. Auch insoweit könnte schon eine bloße Änderung der Geschäftsordnungen, also z.B. des § 45 GGO, ausreichen. Die Einzelheiten können hier wiederum nicht dargestellt werden, sie bedürfen einer vertieften Untersuchung.

Weitere institutionelle Ansätze bestünden in der Etablierung eines Nachhaltigkeitsbeauftragten des Bundestages sowie in einem selbständigen Rat von Sachverständigen für Nachhaltigkeitsfragen (insoweit bestünde mit dem bereits existierenden Rat für Nachhaltige Entwicklung ein Ansatz) die jeweils als Vertreter der Interessen zukünftiger Generationen in die Entscheidungsprozesse einzubinden wären. Auch insoweit kann auf Beispiele im Ausland zurückgegriffen werden: Ende November 2007 richtete Ungarn das Amt des „Parliamentary Commissioner for Future Generations“ ein. Ziel ist es, die Umsetzung des Rechts auf eine gesunde Umwelt sicherzustellen. Der „Green Ombudsman“ hat sein Amt unabhängig von staatlichen Einflüssen auszuüben. Er berichtet allein dem Parlament. Thematisch auf den Bereich der Umwelt beschränkt, ist es seine Aufgabe Umweltverstößen nachzugehen, zuständige Behörden auf Umweltverstöße hinzuweisen, zu Gegenmaßnahmen aufzurufen und diese ggf. auch gerichtlich durchzusetzen. Hierfür hat er umfassenden Zugang zu allen relevanten Dokumenten. Darüber hinaus gibt der „Ombudsman“ Stellungnahmen zu Gesetzesinitiativen ab und kann selbst Gesetzesvorschläge einbringen. Die konkrete Ausgestaltung bedürfte einer vertieften Untersuchung.

Freilich ist bei allen internen Einrichtungen immer zu bedenken, dass diese in Öffentlichkeit und Politik zu wenig wahrgenommen werden, so dass ihre Empfehlungen im politischen Entscheidungsprozess allzu leicht ignoriert oder überspielt werden können. Die vorstehenden, „kleinen“ Lösungen können daher im Vergleich zu einem mit verfassungsrechtlicher Autorität ausgestatteten Nachhaltigkeitsrat im obigen Sinne nur als „Notlösung“ bezeichnet werden.